



ACÓRDÃO N° 23 /07 – 17.Dez-1ªS/PL

**RECURSO ORDINÁRIO N° 19/2007**

**(Processo n° 213/07)**

## SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. A Lei das Finanças Locais (Lei n° 2/07, de 15 de Fevereiro) e também a Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2007 (Lei n° 53-A/06, de 29 de Dezembro) estabelecem limites ao endividamento dos municípios, quer quanto a empréstimos de médio e longo prazos, quer quanto a endividamento líquido e que não podem ser excedidos sob pena de restrições e penalizações;
2. Quando estes limites são excedidos os municípios colocam-se numa situação de desequilíbrio que pode ser conjuntural ou estrutural;
3. O artº 41º, n° 3 da LFL estabelece critérios objectivos caracterizadores da situação de desequilíbrio estrutural, sendo o artº 40º omissivo quanto a critérios definidores da situação de desequilíbrio conjuntural;
4. Porém, considerando o limite legal de endividamento líquido e os critérios objectivos de desequilíbrio estrutural estar-se-á perante uma situação de desequilíbrio conjuntural se o endividamento líquido exceder o limite legal e as dívidas a fornecedores que para ele concorrem forem inferiores a 50% da receita total arrecadada no ano anterior;
5. Nas situações de desequilíbrio os instrumentos legalmente admissíveis para proceder à consolidação de passivos são o contrato de empréstimo para saneamento financeiro, previsto no artº 40º da LFL, nos casos de desequilíbrio financeiro conjuntural e o contrato de reequilíbrio financeiro, previsto no artº 41º da LFL, nos casos de desequilíbrio financeiro estrutural;
6. A CMFF tendo arrecadado em 2006 receitas no montante total de 39.159.600,51 € e tendo uma dívida a fornecedores que ascende a cerca de 67,22% daquele montante, encontra-se numa situação de desequilíbrio financeiro estrutural;



# Tribunal de Contas

---

7. Nessa situação, não é legalmente admissível uma operação de lease back para proceder à consolidação de passivos.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2007.



ACÓRDÃO N° 23 /07-17.Dez.-1ª S/PL

**RECURSO ORDINÁRIO N° 19/2007**

(Processo n° 213/07)

## ACÓRDÃO

1. Pelo **acórdão n° 105/07-17.Jul-1ªS/SS**, foi recusado o visto a **duas minutas** de contratos, uma de **compra e venda** e outra de **locação financeira imobiliária**, da fracção “H”, com a área de 1.188,802m<sup>2</sup>, sita na esplanada Silva Guimarães, freguesia de S. Julião, da cidade da Figueira da Foz, inscrita na matriz predial urbana sob o n° 5842 e descrita na 1ª Conservatória do Registo Predial sob a ficha n° 2269/S. Julião, fracção de que o Município é proprietário, sendo os contratos a celebrar pela Câmara Municipal da Figueira da Foz com a Caixa Leasing e Factoring-Instituição Financeira de Crédito, S.A.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. b) do n° 3 do art° 44° da Lei n° 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a violação directa do art° 33°, n°s 2 e 4 da Lei n° 53-A/06, de 29 de Dezembro (OE 2007) e art°s 35° e seguintes da Lei n° 2/07, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais – LFL), normas de inquestionável natureza financeira.

2. Daquele Acórdão recorreu o Presidente da Câmara Municipal da Figueira da Foz, através de advogado com procuração forense nos autos, pedindo a reapreciação do processo e a concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 16 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

- “1. Os pressupostos de facto em que se fundamentou a decisão recorrida são incorrectos.*
- 2. Os dados de facto que a DGAL indica e citados no acórdão recorrido são incorrectos.*



3. *Ulteriormente à prolação do acórdão recorrido a DGAL comunicou ao Recorrente o montante definitivo e actualizado desse mesmo endividamento.*
4. *Tendo em conta estes últimos dados, verifica-se que os contratos, em referência, não violam qualquer norma legal, designadamente as que regulamentam a capacidade de endividamento municipal, designadamente, o artigo 33º da Lei do Orçamento de Estado para 2007.*
5. *Isto porque, o contrato de locação financeira tem um efeito neutro sobre o nível de endividamento líquido por serem equivalentes os impactos no passivo e no activo e por servirem os meios financeiros obtidos para reduzir o passivo de curto prazo.*
6. *Estamos em presença de dois contratos diferentes: contrato de compra e venda e o contrato de locação financeira.*
7. *Com o de compra e venda é efectuada a alienação de património, sendo o produto da venda do imóvel, representado pelo preço que é um activo do património municipal e não um passivo, como é óbvio.*
8. *A quantia constituída pelo preço do contrato de compra e venda que o município recebe e embolsa faz alterar os pressupostos dos limites de endividamento que a citada lei orçamental prevê para os municípios.*
9. *O encaixe financeiro é o que decorre do preço deste contrato de compra e venda, o qual entra no activo e nas disponibilidades do município Recorrente.*
10. *Assim e numa primeira fase ou etapa, o património do Recorrente fica aumentado em 2.321.000 € no seu activo, através da entrada desse valor na tesouraria.*
11. *O que sucede na exacta proporção do futuro endividamento decorrente do contrato de locação financeira.*
12. *Esse valor entra na caixa, na tesouraria, sendo deste modo e nos termos do artº 33º nº 2 da citada Lei que aprova o orçamento de estado para 2007, um valor que aumenta o seu activo em 2.321.000 €.*
13. *Porque os pressupostos da contratação de compra e venda (1º contrato) alteram os pressupostos patrimoniais, aumentando o activo financeiro do município, conseqüentemente, que o limite de endividamento terá que aumentar na respectiva e mesma proporção.*



# Tribunal de Contas

---

14. *De sorte que os efeitos financeiros do contrato de locação financeira ao nível do passivo e endividamento da autarquia ficam equilibrados com o activo, proporcionalmente à situação de endividamento anterior à da celebração dos dois contratos.*
  15. *Esses efeitos decorrentes do contrato de locação financeira ficam equilibrados com a actual situação ao nível de passivo, proporcionalmente a esta, na exacta medida em que o contrato de compra e venda e o preço dessa venda anula endividamento, pois aumenta o activo.*
  16. *Com os contratos submetidos a visto o endividamento não aumenta, pois aumenta quer passivo, quer activo, na mesma exacta proporção e equilíbrio.*
  17. *Tal equilíbrio decorre do aumento do activo, pela venda do imóvel, operação financeira que antecede a operação de locação financeira.*
  18. *Os efeitos financeiros dos dois contratos, conjugadamente, são neutros financeiramente, pois que, são celebrados concomitantemente, a compra e venda antecedente da locação financeira.*
  19. *Assim sendo, dos fluxos financeiros a serem operados resultará uma situação financeira, contabilística e real perfeitamente equivalente à actual.*
  20. *E o que a lei proíbe é que os municípios ultrapassem o limite máximo do endividamento legalmente imposto.*
  21. *De acordo com a Lei do Orçamento de Estado para 2007 - Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, no seu artigo 33.º n.º 4 prevê , o recorrente deve em 2007 reduzir pelo menos 10% do montante que excede o limite violado.*
  22. *É obrigatório que o município Recorrente proceda a esta diminuição do seu endividamento, razão pela qual a afectação da receita proveniente da venda à amortização do passivo de endividamento não se trata de uma intenção pia ou de mera prognose mas de uma necessidade obrigatória efectiva.”*
3. Admitido o recurso, foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da respectiva improcedência e da confirmação da recusa do visto.



# Tribunal de Contas

---

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

## 4.1. Os factos

### A)

Foram os seguintes os factos relevantes apurados no acórdão posto em crise:

*“2.1. Com a autorização da Assembleia Municipal, obtida na sessão ordinária de 28.06.06, a CMFF deliberou, mediante concurso público, a venda da referida fracção associando-a a uma operação de locação financeira imobiliária, sob a forma de «lease back», pelo valor de € 2 321 000.*

*2.2. Realizado o concurso foram as referidas venda e locação adjudicadas, em 06/11/06, à Sociedade Financeira com a qual a CMFF se propõe agora contratar.*

*2.3. O clausulado da minuta da escritura de compra e venda prevê, como núcleo do contrato a celebrar que o Município da Figueira da Foz vende o imóvel identificado em 1, pelo preço que se indica em 2.1, e que a Sociedade aceita realizar essa compra, satisfazendo o preço até à data da escritura.*

*2.4. A minuta do contrato de locação financeira imobiliária indica como Locador, a Sociedade Financeira, e como Locatário, o Município da Figueira da Foz, e, inter alia, prevê as seguintes cláusulas:*

- Imóvel: Fracção, já referida, adquirida pelo Locador sob proposta do Locatário, que aquele cede e este aceita em locação financeira;*
- Afectação do imóvel: espaços comerciais;*
- Financiamento: € 2 494 031, correspondendo € 2 321 000 ao valor de compra do imóvel, € 150 865, ao valor do IMT e € 22 166,43, ao valor de outros impostos e despesas;*
- Prazo: 180 meses, com início na data de celebração do contrato de locação financeira;*
- Número e montante das rendas: 4, de € 25 719 e 56, de € 54 225,30;*
- Periodicidade e vencimento: trimestral, vencendo-se a 1ª renda na data do início do contrato;*



# Tribunal de Contas

---

- Valor residual: € 348 150;
- Taxa do contrato: Euribor 6 meses, acrescida de um spread de 0,2200 pontos percentuais, de acordo com o que no contrato melhor se precisa;
- Seguros: a cargo do Locatário;
- Opção de compra: O Locatário tem o direito de optar pela compra do imóvel, no termo do contrato, contra o pagamento do valor residual, ou pela compra antecipada, nas condições que a minuta estipula.
- Outras condições: A entrada em vigor do contrato fica condicionada à verificação cumulativa: a) Da atribuição do Visto do Tribunal de Contas; b) Da aquisição pelo Locador do imóvel referido.

2.5. Segundo dados da Direcção Geral da Administração Local (DGAL), a Autarquia apresenta a seguinte situação de endividamento:

- Limite de endividamento líquido (LEL): € 27.814.604 vs € 41 705 390, valor das dívidas relevantes para o LEL (saldo negativo de € 13 890 786);
- Capacidade legal de endividamento em 2007: € 22 251 683 vs € 15 988 202 (saldo + € 6 263 481).

3. Em sede de análise do processo e porque as minutas em apreciação colocavam a questão de saber se as operações a realizar relevariam para o endividamento do Município e, relevando, se o Município as poderia concretizar, entendeu-se ouvi-lo, tendo, em síntese, informado:

- Que, “em substância, todos os modelos financeiros visam resolver problemas de liquidez, pelo que, na sua essência, pode-se considerar que um contrato de leasing imobiliário não é diferente de um empréstimo de longo prazo”;
- Que o Município não optou por este modelo para ultrapassar eventuais limites legais à contratação de empréstimo de longo prazo uma vez que ele “tem capacidade legal para contratar empréstimos de longo prazo por valor bem superior ao contrato em apreciação, atendendo ao disposto na Lei das Finanças Locais em vigor”.



# Tribunal de Contas

- *Que a operação financeira realizada reúne todos os requisitos legais e teve em vista manter o controlo sobre a utilização dos espaços comerciais pelos sub-locatários, atrair interessados para a exploração desses espaços e contribuir para a “dinamização de uma zona importante da cidade e, por outro lado, obter receita, em resultado da alienação daquele espaço”.*
- *Que o Município “dispõe de capacidade legal de endividamento de médio e longo prazo, até ao limite de, aproximadamente, € 5,6 milhões” e “no que respeita ao endividamento líquido do Município, este diminui para além do mínimo definido legalmente (...)”.*

*Verificando-se que os dados fornecidos pelo Município não conferiam com os da DGAL, houve a necessidade de obter esclarecimentos sobre esse ponto, vindo o Município, sem contrariar os dados da DGAL (supra, 2.5), a dizer que o contrato de locação financeira “tem um efeito neutro sobre o nível de endividamento líquido uma vez que no seu conjunto - venda da fracção H e contrato de locação financeira imobiliária - tem impactos equivalentes ao nível do passivo e do activo (disponibilidades), este também relevante para determinação do endividamento municipal”, que “os meios financeiros obtidos com a venda da referida fracção, permitir-nos-á reduzir o passivo de curto prazo, o que tem efeito positivo no nível do endividamento” e que “face aos dois efeitos conjugados, esta operação não implica que o nível de endividamento do município, no final de 2007, não se acomode ao disposto no artº 4 do artº 33º da Lei nº 53-A/2006, 29 DEZ”.*

## **B)**

O recorrente contesta os valores tomados em consideração para apuramento da sua capacidade de endividamento e apresenta, no ponto 11 do requerimento de recurso, como sendo “os valores correspondentes aos limites de endividamento previstos na ... Lei das Finanças Locais e no artº 33º da Lei ... do OE/2007”, e que lhe foram comunicados pela DGAL, os seguintes:

	Designação	Montante (euros)





# Tribunal de Contas

(1)	Capital em dívida de médio e longo prazos	25 973 654,14
(2)	Total de endividamento líquido	52 296 826,72
(3)	Capital em dívida excepcionado dos limites de endividamento	9 985 452,48
(4)	Dívidas à EDP 1988	,00
(5) = (1) – (3)	Capital em dívida de médio e longo prazos a considerar	15 988 201,66
(6) = (2) – (3)	Endividamento líquido a considerar	42 311
–(4)		374,24
(7)	Limite ao endividamento de médio e longo prazos - 2007	22 418 130,01
(8)	Limite ao endividamento líquido - 2007	28 022 662,51
Verificação do cumprimento dos limites a 2007-01-01		
(9) = (5) – (7)	Montante em excesso relativamente ao limite de endividamento médio e longo prazos	,00
(10) = (6) – (8)	Montante em excesso relativamente ao limite de endividamento líquido	14 288 711,73

## 4.2. Apreciando

### A)

O que está em causa nos autos são dois contratos, em minuta, que operam numa relação de interdependência, ou seja, cada um só tem razão de ser porque existe o outro. É por esta razão que as duas minutas foram autuadas num único processo.

Numa cronologia ficcionada pode dizer-se que, primeiro, a C.M.F.F. vende à Caixa Leasing e Factoring o imóvel identificado em 1, de que é proprietária, pelo preço de 2.321.000,00 €, que de imediato recebe.

Acto contínuo a C.M.F.F. toma, em regime de locação financeira, o mesmo imóvel por um prazo de 180 meses (15 anos), a pagar em 60 rendas trimestrais, calculadas sobre o



montante de 2.494.031,00€ (correspondendo 2.321.000,00€ ao valor da venda e 173.031,00€ a impostos devidos pela transacção).

Estamos, assim, perante uma operação de *(sale and) lease-back* ou, na terminologia portuguesa, de “locação financeira restitutiva”.

O *lease-back* assume-se como um tipo da locação financeira típica, que é assim caracterizado pela doutrina:

*“O proprietário de um bem (por via de regra, um imóvel...) vende-o a uma instituição de crédito, sendo que, em seguida, entre os mesmos contraentes é celebrado um contrato de locação financeira.*

*Em princípio, a falta de disponibilidade financeira do proprietário original surge como um dos motivos para a conclusão deste negócio. Na verdade, com o valor patrimonial gerado pela alienação da coisa, o vendedor, agora locatário, passa a dispor de uma soma avultada que pode utilizar na sua actividade. Obtém assim liquidez a partir de algo que existia já no seu património, sem perder a disponibilidade da coisa”<sup>1</sup>.*

E o art. 1º do Decreto-Lei nº 149/95, de 24 de Junho define locação financeira como *“contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável mediante simples aplicação dos critérios nele fixados”*

Trata-se, pois, de uma operação de financiamento no caso, da C.M.F.F. a obter junto de uma instituição financeira autorizada a conceder crédito e que, em termos do nº 1 do art. 38º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro – Lei das Finanças Locais (de agora em diante LFL e à qual pertencem todas as normas invocadas sem indicação de fonte), os municípios estão autorizados a realizar.

## **B)**

Assim sendo, e o recorrente não contesta, a operação de *lease-back* sob apreciação integra uma das modalidades de financiamento creditício dos municípios estando, por isso, sujeita ao regime do endividamento autárquico especialmente regulado no Título



# Tribunal de Contas

---

IV da LFL e também no art.33º da Lei nº 53-A/06, de 21 de Dezembro que aprova o Orçamento do estado para 2007 (de agora em diante LOE/07).

A LFL e também a LOE/07 distinguem dois tipos de endividamento autárquico: o endividamento creditício e o endividamento líquido.

Para o endividamento creditício, previsto no art.38º, concorrem os empréstimos e aberturas de crédito junto de instituições financeiras, as obrigações emitidas e os contratos de locação financeira celebrados.

Os empréstimos, consoante a sua maturidade ou duração, podem ser: de curto prazo – até 1 ano; de médio prazo – entre 1 e 10 anos: e de longo prazo – superior a 10 anos.

Os empréstimos de curto prazo só podem ser contraídos para fazer face a dificuldades momentâneas de tesouraria. Os de médio e longos prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos concretos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios.

Para o endividamento líquido concorrem, artº 36, o endividamento creditício (com as componentes acabadas de referir), as dívidas a fornecedores e outros passivos qualquer que seja a forma que revistam.

Se o montante do endividamento corresponde à soma do capital em dívida dos diferentes instrumentos que o integram, já o endividamento líquido se mede pela diferença entre a soma dos passivos (empréstimos + locação financeira + dívidas a fornecedores + outros passivos) e a soma dos activos (saldo de caixa + depósitos em instituições financeiras + aplicações de tesouraria + créditos sobre terceiros).

Para dar corpo sobretudo aos princípios da estabilidade orçamental e da equidade intergeracional<sup>2</sup>, a LFL e também a LOE/07 no seu art. 33º fixam limites para cada um dos tipos de endividamento referidos<sup>3</sup>.

Assim, e não cuidando na economia do acórdão, dos limites da dívida de curto prazo:

---

<sup>1</sup> Gravato Morais, Fernando de – Manual da Locação Financeira, Almedina, 2006, pag. 37 e seguintes.

<sup>2</sup> A gestão financeira das autarquias está ainda, por força do art. 4º, sujeita aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental – Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto republicada pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto – donde releva, para o caso dos autos, o princípio do equilíbrio.

<sup>3</sup> A LOE/07 fixa para este ano limites para o endividamento resultantes de empréstimos e para o endividamento líquido coincidentes com os fixados na LFL.

Porém, de acordo com o art. 87º, nº 2 da Lei de Enquadramento Orçamental a Lei do Orçamento de cada ano pode fixar limites ao endividamento inferiores aos previstos na LFL.



- a) “*O montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazos não pode exceder, em 31 de Dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS referida na alínea c) do 1 do artigo 19º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior*” (art. 39º, nº 2 e art. 33º, nº 1 da LOE/07; e
- b) O endividamento líquido, *em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das mesmas receitas referidas na alínea anterior, relativas ao ano anterior* (art. 37º, nº 1 e art. 33º, nº 3 da LOE/07).

Com vista à verificação do cumprimento destes limites, no apuramento dos montantes de endividamento de cada município:

- Relevam, o endividamento líquido e os empréstimos das associações de municípios proporcional à participação do município no respectivo capital social e também o endividamento líquido e os empréstimos das empresas municipais na proporção da participação do município no respectivo capital social se verificado o condicionalismo previsto nos artºs. 31 e 32º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro (aprova o regime jurídico do sector empresarial local) (36º, nº 2);
- Relevam os empréstimos de curto prazo não amortizados até 31 de Dezembro do ano em causa (art. 39º, nº 4);
- No apuramento do endividamento líquido não são considerados, do lado do activo, os créditos sobre terceiros que não sejam reconhecidos por ambas as partes nem os créditos sobre serviços municipalizados e sobre as respectivas empresas municipais (art. 36º, nº 3);
- Excepcionam-se, desde que autorizados pelo Ministro das Finanças, os empréstimos e as amortizações destinadas ao financiamento de investimentos para reabilitação urbana e os destinados ao financiamento de projectos participado por fundos comunitários (FEDER ou Fundo de Coesão) até 75% do montante da participação financeira nacional no respectivo projecto (art. 39º, nº 5 e 6);
- Excepcionam-se os empréstimos e amortizações destinadas a financiar investimentos para recuperação de infra-estruturas afectadas por calamidades públicas (art. 39, nº 7);



# Tribunal de Contas

---

- Excepcionam-se, ainda, os empréstimos contraídos antes da LFL e ao abrigo de disposições legais que excepcionavam dos limites de endividamento municipal; os empréstimos contraídos para conclusão dos programas especiais de realojamento (PER) cujos acordos de adesão tenham sido celebrados até 1995; e as dívidas às empresas de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão (à EDP), consolidadas até 31 de Dezembro de 1988 (art. 61º, nº 2).

O incumprimento daqueles limites acarreta para o município a obrigação de, em cada ano subsequente, reduzir pelo menos 10%, o montante em excesso até que os limites sejam cumpridos (art. 37º, nº 2), implica uma redução da transferência do FEF no montante correspondente ao excesso de endividamento verificado (art. 5º, nº 4 e art. 33º, nº 8 do LOE/07), deve ser de imediato comunicado ao Tribunal de Contas e faz incorrer os infractores em responsabilidade financeira agravada <sup>4</sup> (art. 92º, nºs 1 e 2 da Lei de Enquadramento Orçamental).

Mesmo quando o recurso ao crédito se justifica com o entendimento de que as gerações futuras devem participar no financiamento de investimentos de que vão beneficiar (é um dos lados do princípio da equidade intergeracional), como é o caso dos empréstimos de médio e longo prazos destinados a financiar investimentos, ele traduz sempre um desequilíbrio financeiro do orçamento e da conta do município.

E mais ainda quando a dívida é a fornecedores.

Como já se referiu quer na elaboração do seu orçamento quer na respectiva execução (traduzida na conta de gerência) os municípios estão obrigados a observar o princípio do equilíbrio que no ponto 3.1.1., alínea e) do POCAL<sup>5</sup> assim define: “o orçamento prevê recursos necessários para cobrir todas as despesas, e as receitas correntes devem ser pelo menos iguais às despesas correntes”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> A responsabilidade financeira será de natureza sancionatória nos termos do art. 65º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/06, de 29 de Agosto e pela Lei nº 35/07, de 13 de Agosto, e a efectivar pelo Tribunal de Contas.

<sup>5</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 54-A/99, de 22 de Fevereiro.

<sup>6</sup> Cfr. também a noção de equilíbrio resultante dos artºs 9º e 23º da Lei de Enquadramento Orçamental a que, como já se referiu, por força do art. 4º, nº 1 da LFL os municípios também estão sujeitos.



Porém, quando o endividamento se comporta dentro dos limites fixados e acima referidos o município está, como bem se diz no acórdão nº 138/07-11.Dez. 1ª S/SS lavrado no processo nº 1345/07, “*perante uma situação de desequilíbrio financeiro tida como legalmente admissível e financeiramente sustentável*”.

Quando o endividamento excede aqueles limites, além de ilegal, como se viu, coloca os municípios numa situação de desequilíbrio financeiro que poderá ser conjuntural ou estrutural. E esta é uma grave situação em que alguns dos municípios portugueses se encontram.

A LFL, não a admitindo, reconhece porém a sua existência e com sentido pragmático, consagra dois instrumentos de natureza excepcional para a solucionar e pôr-lhe termo.

- Quando o desequilíbrio financeiro for conjuntural os municípios devem contrair empréstimos para saneamento financeiro (art. 40º); e
- Quando o desequilíbrio financeiro for estrutural ou estiver numa situação de ruptura financeira o município deve celebrar com uma instituição de crédito um contrato de reequilíbrio financeiro (art. 41º).

O art. 40º, não fornecendo indicadores claros que permitam caracterizar uma situação de desequilíbrio financeiro conjuntural sempre refere que os empréstimos para saneamento financeiro se destinam à reprogramação da dívida e à consolidação de passivos.

Já o art. 41º, nº 3, estabelece indicadores objectivos caracterizadores de uma situação de desequilíbrio financeiro estrutural:

- a) *A existência de dívidas a fornecedores de montante superior a 50% das receitas totais do ano anterior;*
- b) *O incumprimento, nos últimos três meses, de dívidas de algum dos seguintes tipos, sem que as disponibilidades sejam suficientes para a satisfação destas dívidas no prazo de dois meses:*
  - i) *Contribuições e quotizações para a segurança social;*
  - ii) *Dívidas ao Sistema de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública (ADSE);*
  - iii) *Créditos emergentes de contrato de trabalho;*
  - iv) *Rendas de qualquer tipo de locação.*



Perante este quadro pode concluir-se com segurança que tanto os contratos para saneamento financeiro como os contratos de reequilíbrio financeiro têm por finalidade a consolidação de passivos.

Importa neste momento invocar o n.º 12 do art.38º que, além do mais veda “aos municípios a celebração de contratos (qualquer tipo de contratos, acrescentamos nós) com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo”. Donde, os contratos de saneamento financeiro e/ou de reequilíbrio financeiro não-de consolidar passivos que não respeitem a dívida de curto prazo. Este há-de ser satisfeita através de um esforço de contenção e de maior rigor na gestão orçamental.

Retomando os contratos de saneamento financeiro e de reequilíbrio financeiro, atenta a finalidade que lhes está confiada e dentro das balizas que a LFL nos fornece, é possível estabelecer, com objectividade, parâmetros entre os quais se situa a situação de desequilíbrio financeiro conjuntural.

Para tanto tomamos por referência o nível de endividamento líquido do município e a relevância que aí têm as dívidas a fornecedores.

Ora, se o endividamento líquido é legalmente admissível e financeiramente sustentável se se conformar dentro do limite estabelecido no art. 37º, n.º 1 (125% das receitas ali previstas cobradas no ano anterior) e se estamos perante uma situação de ruptura financeira ou de desequilíbrio estrutural quando as dívidas a fornecedores excedam 50% da receita total cobrada no ano anterior [art. 41º, n.º 3 a)], então estaremos perante uma situação de desequilíbrio conjuntural se o endividamento líquido exceder o limite legal e as dívidas a fornecedores que para ele concorrem forem inferiores a 50% da receita total do ano anterior.

Será um critério redutor pois é às assembleias municipais que, em função dos estudos e planos de saneamento ou de reequilíbrio financeiro que lhes forem apresentados pelas Câmaras Municipais, cabe declarar a respectiva situação, poderá dizer-se. Talvez. Mas que tem suporte legal, parece indiscutível.



E por outro lado, face ao teor do nº 3 do art. 41º que permite ao Ministro das Finanças e ao Ministro que tutela as autarquias declarar em despacho conjunto, a situação de desequilíbrio estrutural ou de ruptura financeira nas situações objectivas consagradas nas suas alíneas e antes referidas, à Assembleia Municipal só resta margem para na situação de desequilíbrio conjuntural aferido pelo critério que deixamos antes declarar o município em situação de desequilíbrio estrutural. Já não a tem para a situação inversa, isto é, verificando-se algum dos pressupostos objectivos legalmente consagrados não pode a assembleia municipal declarar apenas a situação de desequilíbrio conjuntural.

Portanto consoante se verifique uma ou outra situação deve o município celebrar: um contrato de empréstimo para saneamento financeiro, (cujo prazo máximo é de 12 anos e o período máximo de deferimento é de 3 anos) acompanhado da aprovação de um plano de saneamento financeiro que, tal como as demais obrigações impostas pelo nº 4 do artº 40º, deve ser escrupulosamente cumprido sob pena das penalizações previstas no nº 5 do mesmo artigo; ou um contrato de reequilíbrio financeiro (cujo prazo máximo é de 20 anos e o período máximo de deferimento é de 5 anos) acompanhado de um plano de reequilíbrio financeiro, ficando o município sujeito às restrições e penalizações previstas nos nºs 4,7 e 8 do artº 41º.

Resta dizer que os contratos para saneamento financeiro e para reequilíbrio financeiro, apesar de não expressamente excepcionados do limite de geral de empréstimos fixado no artº 39º, nº 2, pela sua natureza excepcional e atento o disposto na parte final do nº 1 do artº 40º (*desde que o resultado da operação - de saneamento financeiro - não aumente o endividamento líquido dos municípios*), não dependem, no momento da sua celebração, da conformação dos respectivos valores naquele limite. O que eles não podem é originar aumento do endividamento líquido do município, significando isso que só podem ser contraídos na exacta medida dos passivos a consolidar e só nessa consolidação podem ser utilizados.

Mas, depois de celebrados os contratos o montante dos respectivos empréstimos passa a integrar o montante da dívida do município e a relevar para o cálculo do endividamento com vista a operações futuras.





C)

Vejamos agora se a situação que está sob apreciação nos autos se conforma com o regime acabado de sintetizar.

Lembremos a capacidade de endividamento da CMFF nos números trazidos pelo próprio recorrente, constantes em 4.1 B):

- Limite geral de empréstimos (artº 38º, nº 2): + 6.429.928,35 € (22.418.130,01 € - 15988.201,66 €);
- Endividamento líquido (artº 37º, nº 1): excedido em 14.288.711,73 € - 42.311.374,24 €).

Perante este quadro e atentos os valores do endividamento líquido, o que de imediato se conclui é que a CMFF se encontra, no mínimo, numa situação de desequilíbrio financeiro conjuntural.

Mas, pode mesmo afirmar-se que ela se encontra em situação de desequilíbrio financeiro estrutural. Atentemos nos seguintes valores:

- Se o capital em dívida de médio e longo prazos a considerar é de 15.988.201,66 € e o endividamento líquido a considerar atinge os 42.311.374,24 €, a diferença entre ambos, no montante de 26.323.172,58 €, corresponde a dívidas a fornecedores<sup>7</sup>;
- Da conta de gerência do ano de 2006 remetida a este Tribunal apura-se o montante de 39.159.600,51 € (234.034,28 € do saldo da gerência anterior de execução orçamental + 38.925.566,23 € de receitas orçamentais) como receita total arrecadada nesse ano (doc. a fls. 51 e 52);
- Assim, a dívida a fornecedores cifra-se em 67,22% das receitas totais de 2006, estando, então, verificada a situação prevista na al. a) do nº 3 do artº 41º.

Destinando-se a operação de *lease back* a consolidar passivos (cfr. artigo 39 e conclusão 5 do requerimento de recurso) não é ela a legalmente admitida para tal fim. São, assim, violados os artºs 40º e 41º da LFL, normas de inquestionável natureza financeira.

\*

---

<sup>7</sup> Dos documentos que instruem a conta de gerência do ano de 2006, remetida a este Tribunal, evidencia-se que no final do ano os encargos assumidos e não pagos ascendiam a 29.816.858,58 € (doc. a fls. 52).



# Tribunal de Contas

---

Contra a recusa do visto, fundada no entendimento de que, concorrendo a operação financeira subjacente aos contratos (em minuta) em apreço para o endividamento do município e estando a autarquia numa situação de excesso de endividamento líquido, não lhe é permitido legalmente endividar-se mais, o recorrente argumenta que tal operação tem um efeito neutro sobre o nível de endividamento líquido, por: (i) *serem equivalentes os impactos no passivo e no activo*; e (ii) *servirem os meios financeiros obtidos para reduzir o passivo de curto prazo* (conclusão 5).

Mas não tem razão. Efectivamente a operação de *lease bach* originaria uma receita ou um encaixe de 2.321.000,00 € (produto da venda do imóvel) e uma dívida de 2.494.031,00 € (total do financiamento), pelo que o endividamento líquido, já excedido, aumentaria ainda em 173.031,00 €. Reforçava-se a violação do artº 37º, nº 2 e 33º, nº 2 da LOE/07, normas igualmente, de inquestionável natureza financeira.

5. Assim, atento o exposto, acorda-se em Plenário da 1ª Secção:
- a) Em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto aos contratos, em minuta, em questão;
  - b) Em ordenar ao Município da Figueira da Foz que, até 15 de Janeiro de 2008, remeta à 1ª Secção deste Tribunal a informação necessária ao apuramento dos seus níveis de endividamento em 31 de Dezembro de 2007, com vista ao apuramento de eventual responsabilidade financeira.

Não são devidos emolumentos [al. a) do artº 8º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31/5].

Diligências necessárias.

Lisboa, 17 de Dezembro de 2007.

(Cons. Pinto Almeida - Relator)

(Cons. Santos Soares)



# Tribunal de Contas

---

(Cons. Helena Abreu Lopes)

(Cons. Helena Ferreira Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)